

Мр Јелена Вучковић, асистент
 Правни факултет Универзитета у Крагујевцу

РРА И МЕДИЈСКИ ПРОСТОР

***Апстракт:** Демократске политичке промене 2000-те године означиле су промене правног система Републике Србије у многим сегментима. Између осталог, довеле су и до увођења бројних агенција, које имају различити правни положај. Један од суштинских разлога њиховог увођења је потреба да се на ефикаснији начин регулишу различите друштвене области. Јавна радио-дифузија у свом класичном облику није постојала у Републици Србији, јер су медији углавном били под утицајем државе и у њеном власништву. Потреба регулисања медијског простора, а посебно електронских медија, због њиховог значаја и утицаја на јавно мњење, довела је до оснивања Републичке радиодифузне агенције (РРА), Законом о радиодифузији из 2002. године. Основни циљ је био смањити утицај и учешће државе у креирању медијског простора. Међутим, десет година касније, поставља се питање, колико је медијски простор заиста уређен на начин да је интерес грађана важнији од интереса партијских структура које формирају државну власт, односно, да ли је држава и де факто данас изашла из медија. Да ли су грађани разумели и препознали значај јавних сервиса и начина њиховог финансирања?*

Несумњиво је да је постојање РРА омогућило увођење извесног реда у области електронских медија, и омогућило јачање свести о потреби прецизног регулисања овако важне сфере друштвеног живота, која не само да даје слику стварности, већ и креира будућност. Зато се може рећи да је њено функционисање у домаћем правном систему и неопходно и корисно, али је важно омогућити и њен независан рад, нарочито зато што акумулира велика овлашћења. Међутим, то није тако једноставно, а нарочито није једноставно обезбедити њену независну контролу, управо зато што држава посредно утиче на Агенцију. Посебно су проблематичне измене Закона о радиодифузији које се тичу давања сагласности на финансијски план Агенције од стране Владе, као и одредбе о дотирању извесних средстава из буџета Републике Србије у случају да Агенција не оствари приход по основу плаћања накнаде од стране емитера. То све указује на директан утицај и рушење независности ове "независне" институције. Осим тога, проблематично је понашање овог самосталног тела и по питању медијске концентрације и транспарентности медијског власништва.

***Кључне речи:** радиодифузија, РРА, електронски медији, медијска концентрација, транспарентност власништва над медијима.*

1. Увод

Појава електронских медија променила је свет или бар слику о њему. Могућност да се информација не само чује, већ и види, одлучујуће је утицала на свест људи о свету који их окружује, у коме граде своју егзистенцију.¹ Сlike које бележе живот постале су свакодневница готово сваког појединца на планети. Оне обликују стварност и утичу на будућност. Оне креирају културу, односе у друштву, демократске процесе. Утицај масмедија, а нарочито електронских, радија, телевизије и интернета, данас је толики, да постоји потреба да се ова област друштвеног живота уреди на начин да буду задовољени и не буду угрожени интереси сваког појединца, сваког грађанина који егзистира у такозваном савременом демократском друштву. Начин уређења ове важне области мерило је степена демократичности једног друштва и квалитета живота појединаца у њему.

Од тренутка када су се појавили 60-тих и 70-тих година, масмедији, а нарочито телевизија, послали су јасну поруку да могу обликовати јавно мњење намећући вољу великом броју људи, да тиме посредно могу утицати на политички естаблишмент не само у свакој појединој држави, већ и на глобалном нивоу, пре свега због своје убеђивачке функције односно моћи. Тако је и политички естаблишмент схватио да у својим рукама може имати моћно средство утицаја на мишљење јавности (јавно мњење), па је у многим системима покушао да медије стави под своју контролу. Најпре је то чинио на експлицитан начин, различитим видовима забране и цензуре садржаја који ће бити емитован, да би то данас чинио много суптилније, економским притисцима. Због потребе задовољавања интереса оглашивача, од којих зависи економски опстанак медија, а иза којих стоје моћни конзорцијуми и крупни капитал који тежи обликовању друштва у целини, медији (електронски пре свега) често уводе аутоцензуру, не баве се истраживачким новинарством, „угађају“ политичким елитама учествујући у обрачуну са њиховим политичким опонентима кроз сензационалистичко новинарство итд.² Зато је данас, чини се, слобода медија угроженија него икада. По принципу *сумма иус сумма иниуриа* (највеће право, највећа неправда), чини се се да никада није било лакше

¹ „Оно што знамо о нашем друштву, штавише о свету у коме живимо, знамо посредством мас-медија“, Н. Лухманн, *Дие Реалитат дер Массенмедиен*, Опладен, 1996.

² Ово је још више присутно у штампаним медијима, који подлежу још мањем степену контроле оснивачког капитала. Нарочито је интересантно, и иде у прилог овој тези, то што је тржишна цена ових новина често испод нивоа економске одрживости.

доћи до информација, с обзиром на технолошки напредак средстава масовне комуникације, а са друге стране, управо због тога, никада их није било лакше контролисати и злоупотребити. Поставља се питање како је могуће одређено право претворити у његову супротност? Да ли то може угрозити схватање демократије и демократског поретка? Шта учинити да би се ово спречило?

Чињеница је да друштва у свом развоју пролазе кроз низ искушења, успона, падова, нерешених дилема. Није мали број примера да су се и нај-узвишеније идеје претварале у сопствену супротност и бивале изигране. Ипак, степен развијености једног друштва огледа се у способности превазилажења ових препрека, пре свега кроз јачање институција које ће опстати независно од тренутне политичке елите и њихових интереса. Управо је моћ развијених друштава у моћи њихових институција.

2. Стање радиодифузије у Србији пре доношења закона о радиодифузији

Савремени медијски простор у Србији се може посматрати на један начин до демократских политичких промена које су се догодиле 2000.-те године, а на други начин после ових промена, не само зато што су промене означиле заокрет у односу на ратни период у коме је Србија што званично, што незванично учествовала, већ и зато што је изградња новог друштвеног поретка и јачање постојећих институција имало за циљи и уводјење реда у посве хаотичну медијску сферу.

Иако су се касних осамдесетих година прошлог века на територији источне Европе догодиле значајне промене, које ће у земљама дотадашњег источног блока трајно изменити токове и парадигме светске политике, пре свега у правцу изградње принципа владавине права, парламентарне демократије и поштовања људских права, Србија ће, најпре у оквиру СФРЈ, а затим и њеним распадом, кренути једним другачијим путем. Без обзира што ће формално, доношењем новог Устава 1990. године, она раскинути са социјалистичким наслеђем и кренути путем изградње вредности и система западне демократије, у пракси ће на сцени бити потпуни несклад између уставом прокламованих принципа и понашања актуелне политичке власти. Ратови на простору бивше СФРЈ овоме су битно допринели. На простору на коме бесни рат, не може се говорити о функционисању демократских институција. То је једно другом супротно. Значајну улогу у овим процесима одиграли су медији, као промотери ратне политике, а недовољно озбиљно схваћена улога медија, нарочито електронских, послаће свету једну сасвим другачију слику Србије.

Стање радиодифузије у Србији деведесетих година, која је најпре престала да буде део СФРЈ, а затим постала део једне друге федерације, познате као СРЈ, било је такво, да је на сцени била присутна централизација и значајна политичка контрола радиодифузних активности. Ово се нарочито односило на нову републичку власт оличену у Слободану Милошевићу, која је покушавала да медијским манипулацијама које нису покривене политичком подршком развијених земаља, реши деценијама запостављано питање српске државности, а на унутрашњем плану се обрачуна са политичким неистомишљеницима и опонентима. Осим тога, у правном смислу, проблем је стварала несагласност прописа на републичком и савезном нивоу, која је доводила до непостојања јасне поделе надлежности између ова два нивоа власти. У таквој ситуацији, без обзира на доношење нових медијских закона који су јавно прокламовали раскид јавних медијских монопола, оличених у радиодифузном сервису под директном контролом једне партије, у пракси је на сцени било присутно увођење значајне контроле влада свих република, па и Србије, над јавним медијима.³ Тако је 1991. године у Републици Србији донет Закон о јавном информисању⁴ који је према мишљењу стручњака био много лошији од предходно важећег закона, чак и од оног донетог после рата, 1946. године.⁵ Наравно, овај се закон примењивао и на електронске медије, и управо показао тенденцију њихове централизације и директне контроле која ће у наредним годинама ескалирати. Када је 1992. године проглашен Устав СРЈ, медијски простор у Републици Србији већ је био регулисан великим бројем правних прописа који су предвиђали надлежност републике у овој области.⁶ Тако је ова област била регулисана и савезним и републичким прописима који су међусобно били неусаглашени, што је стварало бројне проблеме у пракси и у погледу поступка за доделу фреквенција, и у погледу поступка за издавање дозвола за емитовање. Наравно да без адекватног правног амбијента медији у Србији су могли бити злоупотребљавани на различите начине. Политички утицај је био евидентан, дозволу за емитовање програма нису могли добити медији чија је уређивачка политика била супротна интересима владајућих структура, па су многе телевизијске и радио станице емитовале своје програме и без дозволе.

³ Александра Рабеновић, Слободан Кремењак, Милош Живковић, Роберт Риттлер, *Право радио-дифузних предузећа*, ЦУПС, Београд, 2001, стр. 16

⁴ Службени гласник РС, 19/91

⁵ Владимир Водинелић, Владимир Ђерић, Саша Гајин, Душан Стојковић. Милош Живковић, *Право медија с моделом Закона о јавном информисању*, Београдски центар за људска права, Београд, 1998, стр. 9

⁶ Тако су 1991. године донети Закон о системима веза и Закон о Радио-телевизији Србије.

Након политичких промена 2000. године и пораза режима Слободана Милошевића, жеља за променама у свим областима друштвеног живота, па и у области уређења медија, била је присутна код већине грађана и политичких актера. Владало је уверење да је заувек прошло време партијских цензура, забрана, злоупотреба, па и убиства новинара, да ће у медијима превладати професионализам, слобода мишљења и изражавања у свом пуном капацитету, да ће етика у извештавању бити основни правац делања новинарске професије. Да ли се заиста то и догодило? Чињеница је да је донето неколико нових закона чији је циљ био увођење европских стандарда у ову област.⁷

Тако је Закон о радиодифузији из 2002. године⁸ увео неколико значајних новина које су значиле увођење европских стандарда, као што је формирање независног регулаторног тела (РРА), трансформација државне телевизије у јавни сервис, транспарентност власништва над медијима у смислу забране медијске концентрације, уређење области рекламирања. Ове новине имале су за циљ да уреде медијску сферу, тако што ће омогућити успостављање новог система телевизијског и радио програма који би био у интересу грађана и друштва, и под контролом друштва, у облику јавног сервиса, а не под контролом владе и актуелног политичког режима. То је подразумевало увођење дуалног радиодифузног модела по угледу на европску регулативу, који предвиђа постојање јавног сервиса који се финансира претплатом, и комерцијалних телевизија, у складу са законом, уз поштовање обавезујућих програмских стандарда за све емитере. Осим тога, Законом је основано независно регулаторно тело са широком овлашћењима - Републичка радиодифузна агенција. Десет година касније, поставља се питање да ли је ова Агенција остварила улогу која јој је законом додељена, каква су њена овлашћења и у чему се огледа њен независтан положај.

3. Положај РРА у правном систему Републике Србије

Републичка радиодифузна агенција основана је Законом о радиодифузији 2002. године ради обезбеђивања услова за ефикасно спровођење и унапређивање утврђене радиодифузне политике у Републици Србији на начин примерен демократском друштву, и то као самостална, односно,

⁷ Након двогодишње дискусије и десетак радних верзија коначно је донет Закон о радиодифузији 2002. године, Закон о јавном информисању 2003. године, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја 2004. године итд.

⁸ Службени гласник РС бр. 42/2002.

независна организација која врши јавна овлашћења у складу са законом и другим прописима донетим на основу закона.⁹ Затим се у истом члану наводи да је Агенција самостални правни субјект и да је функционално независна од било ког другог државног органа, као и свих организација и лица која се баве делатношћу производње и емитовања радио и телевизијског програма или са њом повезаним делатностима.¹⁰ Овакво законско одређење правног положаја Републичке радиодифузне агенције за собом повлачи неколико питања и дилема.

Најпре се поставља питање шта су то самостални и независни (функционално) правни субјекти? Затим, у односу на кога, тј. у односу на које државне органе се та самосталност и независност огледа? Да ли вршење јавних овлашћења имплицира да се ради о органу државне управе, или је реч о посебној управној организацији која на основу закона врши јавна овлашћења, што би значило да је Агенција део недржавне јавне управе, односно, организација са посебним положајем ван државне управе? Такође, да ли с обзиром на функционалну (материјалну) надлежност коју Агенција на основу закона има,¹¹ можемо рећи да се заправо ради о правном субјекту *суи генерис*, који заједно са осталим самосталним и независним органима формира „четврту грану власти“ коју правно треба позиционирати у односу на постојећу поделу власти?

Може се закључити да одговоре на ова питања није једноставно дати с обзиром да се ради о једном врло битном теоријском питању, које захтева много ширу и свеобухватнију анализу од ове коју можемо спровести у оквиру једног чланка. Ипак, покушаћемо да макар отворимо и делимично дамо одговоре на ова значајна питања, јер област коју својим радом регулише РРА спада у високо осетљиву област друштвеног живота, од чијег функционисања зависи функционисање политичког живота, креирање јавног мишљења, које је опет од суштинске важности за демократичност друштва, као и ментално здравље његових грађана.

Ако погледамо и анализирамо Законом предвиђене надлежности Агенције, почевши од доношења Стратегије развоја радиодифузије у Републици Србији, контроле над споровођењем закона, издавања дозвола за

⁹ Чл. 6 ст. 1 Закона о радиодифузији, *Службени гласник РС бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006 и 41/2009*

¹⁰ Чл. 6 ст. 2 Закона о радиодифузији, *Службени гласник РС бр.42/2002, 97/2004, 76/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006 и 41/2009*

¹¹ То је пре свега могућност доношења регулативе која се тиче ове области у виду издавања општих обавезујућих уптстава за емитере, што је нека врста квазизаконодавне функције, као и могућност изрицања санкција емитерима у случају повреде одредаба Закона, што представља неку врсту квазисудске функције.

емитовање програма, преко прописивања обавезујућих правила за емитере у виду препорука, упутстава, обавезујућих упустава и општих обавезујућих упутстава, па до изрицања одговарајућих мера емитерима (опомена, упозорење, привремено и трајно одузимање дозвола за емитовање)¹², видећемо да се ради о једном широко постављеном кругу надлежности. Тако од понашања овог органа у великој мери зависи како ће област електронских медија функционисати, да ли ће бити уређена у већој или мањој мери, односно, како ће се емитери понашати у смислу квалитета програма и садржаја које обрађују, било да је реч о јавном сервису, или комерцијалним емитерима.

Анализом одредаба које регулишу надлежност Агенције, не може се јасно одредити њен правни положај. Ако се вратимо на члан 6 Закона о радиодифузији можемо закључити да се ради о самосталном и независном државном органу, који се не може сматрати органом државне управе, будући да се у ставу два овог члана, нарочито наглашава независност у односу на све државне органе, па према томе и органе управе. Анализом Закона о државној управи¹³ видећемо да је он већ у првом члану, ставу два, предвидео да државну управу чине министарства, органи управе у саставу министарстава и посебне организације, чији је заједнички назив органи државне управе. Затим се у ставу три истог Закона наглашава да рад органа државне управе подлеже надзору Владе. Када је о РРА реч, као што смо поменули, прописује се да се ради о самосталном правном субјекту који је функционално независан и самосталан у односу на све државне органе, дакле, и Владу, односно надлежно министарство. У прилог овој тези иде и начин избора чланова Савета Агенције, који представља орган Агенције који доноси све одлуке о питањима из надлежности Агенције.¹⁴ Савет се састоји од девет чланова¹⁵ које бира

¹² Видети чл. 8-22 Закона о радиодифузији, *Службени гласник РС бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006 и 41/2009*

¹³ *Службени гласник РС бр. 79/2005, 101/2007 и 95/2010*

¹⁴ Чл. 7 ст. 2 Закона о радиодифузији, *Службени гласник РС бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006 и 41/2009*

¹⁵ Нацрт Закона о радиодифузији, који су сачинили представници новинарске струке, као и домаћи стручњаци помогнути од стране експерата Савета Европе и ОЕБС-а, предвиђао је да Савет има петнаест чланова, при чему би већину предлагали овлашћени предлагачи из цивилног сектора. Влада је тај нацрт изменила смањивши и број чланова Савета (на девет), као и број овлашћених предлагача из цивилног сектора. Тако је 2002. године усвојен текст Закона према коме Савет има девет чланова од којих: четири предлажу републичке и покрајинске скупштине и владе, два универзитети и цркве, два невладине и професионалне организације, док девето бирају предходних осам, уз услов да је са територије Косова и Метохије. Касније су ове одредбе мењане у неколико наврата (2004., 2005., 2006. и 2009.

Народна скупштина Републике Србије на предлог овлашћених предлагача.¹⁶ Чланови се бирају из редова најугледнијих стручњака из области које су од значаја за обављање послова из надлежности Агенције¹⁷, на период од шест година.¹⁸ Овиме је законодавац нарочито желео да нагласи независност овог правног субјекта у односу на извршну власт, јер чланове Савета не именује Влада, мада она посредно утиче преко скупштинске већине која бира и саму Владу. Ипак, инсистирање на стручњацима као члановима Савета, као и дужина трајања њиховог мандата, требало би да гарантује њихову независност у односу на политичку власт која има већину у скупштини. Да ли је то заиста тако, и како је могуће да

године) и то у правцу јачања улоге надлежног одбора Народне скупштине (Одбора за културу и информисање) као овлашћеног предлагача, чиме се показало да је политички фактор одлучан у намери да контролише медије.

¹⁶ Најновијом изменом Закона из 2009. године предвиђено је да су овлашћени предлагачи: надлежни одбор Скупштине; 2) Скупштина Аутономне покрајине Војводине; 3) Конференција Универзитета; 4) удружења радиодифузних јавних гласила у Републици Србији, удружења новинара у Републици Србији, професионална удружења филмских и драмских уметника у Републици Србији и професионална удружења композитора у Републици Србији, путем заједничког договора; 5) домаће невладине организације и удружења грађана која се превасходно баве заштитом слободе говора, заштитом права националних и етничких мањина и заштитом права деце, путем заједничког договора; 6) традиционалне цркве и верске заједнице. Кандидата за деветог члана Савета предлажу претходно изабрани чланови Савета, с тим што морају предложити кандидата који живи и ради на подручју Аутономне покрајине Косово и Метохија и који испуњава критеријуме за чланство у Савету утврђене овим законом. Видети чл. 23 Закона о радиодифузији, *Службени гласник РС бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006 и 41/2009*

¹⁷ То су медијски стручњаци, стручњаци за оглашавање, правници, економисти, телекомуникациони инжењери и други. Видети чл. 22 Закона о радиодифузији, *Службени гласник РС бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006 и 41/2009*

¹⁸ Закон је међутим, и у погледу трајања мандата чланова Савета оставио могућност несразмерног политичког утицаја, тако што је предвидео различито трајање мандата члановима Савета првог сазива. Тако је чланом 27 Закона о радиодифузији предвиђено да члановима Савета првог сазива који се бирају на предлог надлежног одбора Скупштине мандат траје шест година, члановима Савета првог сазива који се бирају на предлог Скупштине АП Војводина, ректора универзитета, цркви и верских заједница, мандат траје пет година, а осталим члановима Савета првог сазива мандат траје четири године. Наравно да се ово може правдати жељом законодавца да на састав Савета не утиче само један сазив Скупштине у којој доминантну улогу има одређена политичка већина, већ да на састав утичу и неке друге, будуће скупштинске већине. Ипак сматрамо да је оваква одредба удар на независност институције као такве, јер нема разлога за различитим трајањем мандата чланова истог колегијалног органа, нарочито јер то показује да је њихов положај неравноправан, и одаје утисак да су неки чланови важнији од оних других, пре свега они који нсу изабрани на предлог надлежног одбора Скупштине, јер њима мандат најдуже траје. Друго, поставља се питање зашто законодавац прави разлику између првог и осталих (сталних) састава Савета РРА?

су бројне измене закона у погледу избора чланова Савета готово у потпуности обесмислиле првобитно добру намеру законодавца, и створиле недопустиву могућност политичког утицаја?

Из законске формулације, када даље расправљамо о правном статусу Агенције, видећемо да се она, након наглашавања самосталности и независности, одређује као организација којој су поверена јавна овлашћења, што нас може упутити на закључак да се ради о управној организацији која је ван система државне управе, али је део недржавне јавне управе. Међутим, ни у овом случају не може се подвући знак једнакости између посебне организације као организационог облика органа државне управе, у смислу Закона о државној управи, и самосталне и независне организације каква је РРА. Тачно је да и један и други организациони облик настају, односно оснивају се на основу Закона, али је такође тачно да су посебне организације као органи државне управе у свом раду директно подређени и под надзором Владе, што опет није случај са РРА. Такође, ако се узме у обзир начин финансирања ове Агенције, односно чињеница да сагласност на финансијски план, који сваке године доноси Савет, даје Влада, онда збуњеност у погледу правног статуса овог правног субјекта бива још већа. Првобитно је Законом о радиодифузији било предвиђено да ову сагласност даје Скупштина, што је у већој мери гарантовало независан положај Агенције, али је Закон и у овом делу промењен. Такође је Законом предвиђено да у случају да Агенција не оствари планирани приход по основу накнаде коју емитери плаћају за добијено право на емитовање програма (дозвола за емитовање програма), недостајућа средства буду обезбеђена из буџета Републике Србије.¹⁹ Међутим, у ставу 3 поменутог члана 35, законодавац као да има потребу да се „оправда“, у смислу да обезбеђивање недостајућих средстава, у складу са ставом 2 овог члана, неће утицати на независност и самосталност Агенције. Ипак, није довољно само прокламовати самосталност и независност неког органа, без јасних механизма за њихово остваривање.

И најзад, када анализирамо овлашћења која Агенција по закону има, видећемо да се заправо ради о правном субјекту *суи генерис*, односно једном новом организационо-правном облику, новој институцији, која по својој суштини одговара самосталним регулаторним телима карактеристичним за англосаксонске правне системе, пре свега Сједињене Америчке

¹⁹ Чл. 35 ст. 2 Закона о радиодифузији, *Службени гласник РС* бр. 42/2002, 97/2004, 76/2005, 62/2006, 85/2006, 86/2006 и 41/2009

Државе и Велику Британију.²⁰ У овим државама правни положај самосталних регулаторних тела прецизно је одређен одговарајућом правном регулативом, а њихов рад постао је уобичајен и неминован начин модерног вршења јавних овлашћења.²¹ Када је Република Србија у питању, правни положај ових регулаторних тела још увек није јасно одређен, мада за разлику од периода када је Закон о радиодифузији донет (2002.г.) и када је на снази био Устав из 1990. године²², Устав Србије из 2006.²³ године створио је правни основ за њихова оснивање, мада није јасно одредио њихов положај у односу на остале гране власти. Наиме, Устав у члану 137 предвиђа да се јавна овлашћења могу законом поверити и посебним органима преко којих се остварује регулаторна функција у појединим областима или делатностима. Додуше, Устав у овом смислу није бас сасвим јасан, односно он наглашава само посебност органа коме се могу поверити јавна овлашћења, али не и његову самосталност и независност у односу на извршну власт и остале гране власти. Закон о радиодифузији, пак, користи термин организације која врши јавна овлашћења, на основу закона и у складу са законом, и која је самостална и независна у односу на све државне органе. Оно што би се могло закључити из наведене уставне, односно законске формулације је, да наведена законска одредба, иако временски предходи новом Уставу, није са њим у супротности. Проблем представља, међутим, неадекватно законодавство које би јасно и прецизно одредило положај ових регулаторних тела, начин њиховог оснивања, њихов положај и рад, али и питање њихове контроле и одговорности за рад, у складу са принципима правне државе, која подразумева могућност контроле сваке власти и њене одговорности пред грађанима.

Питање одређивања правног положаја РРА у правном систему Републике Србије није само од теоријског значаја, већ има и своју практичну димензију. Од тога какав је правни положај РРА у односу на друге државне органе зависиће могућност њеног деловања и остваривања

²⁰ Појава регулаторних тела и агенција повезана је са процесом модернизације и ширења послова државе управе, који су наметнули потребу стварања нових статусних облика који су у могућности да извршавају нове послове независно од краткорочних политичких претензија било које Владе. Видети: З. М. Балиновац и Ј. Дамјановић, *Влада и систем државне управе у Републици Србији*, ДИАЛ, Београд, 2006, стр.41

²¹ Суштина функционисања регулаторних тела јесте брже, боље и ефикасније обављање послова у одређеним областима, у интересу грађана, и независно од краткорочних политичких интереса и претензија Владе, односно одређених министарстава.

²² Службени гласник РС бр. 1/90

²³ Службени гласник РС бр. 98/2006

задатих циљева и задатака, али и питање њене одговорности за случај неадекватног остваривања тих циљева. Уосталом, слика правног положаја одређеног органа у одређеном правном систему, слика је функционалности читавог правног система. Јасно је да је овако нејасно одређен правни положај РРА показатељ њене недовољне ефикасности у решавању бројних проблема који оптерећују медијску сферу.

4. Закључак

Десет година од доношења одређеног закона довољан је период за сагледавање резултата који је произвео. Тако се десет година од доношења Закона о радиодифузији и установљавања Републичке радиодифузне агенције као органа који превасходно треба да води рачуна о функционисању радиодифузије у Србији, може рећи да је начињен изванредан помак у регулисању сфере електронских медија. Додељене су фреквенције националним, регионалним и локалним емитерима, трансформисана државна телевизија у јавни сервис, уређена област оглашавања. Међутим, поставља се питање, да ли је то довољно, и да ли је могло и морало много више?

Након политичких промена 2000. године, постојало је уверење да ће друштвени и политички систем бити значајно промењени у правцу демократизације и увођења стандарда цивилизованог света у свим областима. Ако знамо колику улогу медији имају када је у питању функционисање демократског друштва, јер без слободних и демократски оријентисаних медија, нема ни слободног и демократског друштва, онда је јасно да је стање у српским медијима, слика стања целокупног српског друштва. Проблем представљају не само законски текстови, од којих су неки добри, усаглашени са европским стандардима, а неки већ превазиђени, већ и стална тенденција њиховог непоштовања, сталних промена, и на крају изигравања њихове суштине. Десет година касније, имамо неколико пута промењен Закон о радиодифузији, и то увек на рачун независности органа који се стара за његово спровођење (Савета РРА); усвојену нову медијску стратегију, за коју се не зна, с обзиром на постојећа искуства, какве ће новине у погледу измена и допуна постојећих медијских закона, и доношења нових, донети; нерешено питање приватизације медија; нејасно питање власништва над медијима; нерешено питање финансирања јавног сервиса, нарочито у светлу прокламовања оснивања регионалних јавних сервиса. Бројни су проблеми, многа нерешена питања, и велике дилеме како их превазићи.

Нарочито је важно решити питање власништва над медијима, јер без знања о томе ко су власници медија, на јасан и транспарентан начин, не

можемо говорити о остваривању основне функције медија која подразумева обавештавање грађана о свим питањима значајним за њихов живот, као и подизање свести о значају одређених проблема. Медији у Србији данас су у власништву оф-шор компанија чија је делатност нејасна, при чему се стиче утисак да иза тога стоји капитал одређених политичких центара моћи, којима слободно и свесно јавно мњење не иде у прилог. У свему овоме нејасна је улога РРА која је задужена за поступак доделе фреквенција, и која је својевремено, приликом расписивања конкурса за доделу ових фреквенција, као један од основних критеријума навела транспарентност власништва над компанијама које конкуришу, а да не помињемо обавезу контроле над спровођењем Закона о радиодифузији и његовог члана 41 у коме се каже да на конкурс за добијање дозволе за емитовање програма не може учествовати домаће правно лице у коме су оснивачи страна правна лица регистрована у земљама у којима, према унутрашњим прописима тих земаља, није дозвољено или није могуће утврдити порекло оснивачког капитала. Упркос томе, у Србији данас постоје медији чији су власници бас из таквих земаља.²⁴

Такође, од изузетне је важности обезбедити економску самосталност медија, што је у условима економске кризе нарочити проблем. Тако држава свој недозвољени утицај остварује и посредно, преко финансијских издвајања из буџета за потребе оглашавања. Пошто је то за приватне емитере основни извор прихода, несумњиво се тиме утиче на њихову уређивачку политику. Осим тога, ту су и јавни конкурси за доделу помоћи медијима, при чему критеријуми за доделу ове помоћи такође нису сасвим јасни. Ако узмемо у обзир и средства која медији узимају на име одређених кампања које немају хуманитарни карактер, што Закон о оглашавању дозвољава, већ служе за промоцију појединих министарстава, као и улогу коју у финансирању медија имају маркетиншке и продукцијске агенције преко којих се одвија процес оглашавања, онда је јасно да о слободи медија готово да не можемо ни говорити.

Најзад, за побољшање стања у српској радиодифузији, потребно је ојачати концепт функционисања јавног сервиса као сервиса свих грађана а не политичких странака, и продукција блиско повезаних са врховима владајућих странака. Да би то било могуће, неопходно је обезбедити одржив систем наплате претплате, јер је то једини начин независног функционисања ових сервиса. Отуда је нејасно, на који начин је могуће

²⁴ Видети Извештај Савета за борбу против корупције о притисцима и контроли медија у Србији <http://www.антикорупција-савет.зов.рс/извештаји/цид1028-1681/представљен-извештај-о-притисцима-и-контроли-медија-у-србији>

финансирати регионалне јавне сервисе, чије постојање предвиђа медијска стратегија, а с обзиром на оправдану потребу локалних заједница за адекватним информисањем. Са овим је повезано и питање приватизације медија и отклањање несклада између Закона о јавном информисању и Закона о радиодифузији, који забрањују држави да буде власник медија, са Законом о локалној самоуправи и Законом о главном граду који то дозвољавају. Концепт савременог медијског права као основни постулат медијске слободе предвиђа одсуство државног власништва у медијима. Неуспешне приватизације у медијској сфери не могу и не смеју бити изговор за останак државне или локалне власти у власничкој структури медија, јер је то директно поништавање слободе медија и концепта правне државе.

Ову помало суморну слику медија у Србији могуће је поправити, пре свега, адекватним законодавством, измењеним и прилагођеним савременим стандардима у овој области, а нарочито јачањем институција у правцу њихове веће независности. Наравно да све то није могуће без постојања политичке воље и свести оних који креирају процесе у друштву, да су слобода и правда јачи од сваке самовоље и да се неправда најпре враћа онима који је чине. *Dormit aliquando ius, moritur nunquam* - правда понекад спава, али никад не умире.

Jelena Vučković, LL.M.,

Teaching Assistant,

Faculty of Law, University of Kragujevac

The Republic Broadcasting Agency and the Media Environment

Summary

Since the democratic political changes in the year 2000, the legal system of the Republic of Serbia has gone through significant changes in many areas of social life. Inter alia, these changes have resulted in establishing a large number of agencies of different legal status. One of the major reasons for establishing these agencies was the need to regulate different social areas more efficiently. The standard form of public broadcasting did not exist in the Republic of Serbia before the year 2000 because the media were largely owned and controlled by the state. The need to regulate the media sector (and particularly the electronic media due to their overall significance and considerable impact on the public opinion) eventually resulted in establishing

the Republic Broadcasting Agency (RBA), which was envisaged in the Broadcasting Act of 2002. The primary objective was to diminish the influence and participation of the state in creating the media environment. However, ten years later, one may still call into question whether and to what extent the existing media legislation actually recognizes the public interest of citizens as superior to the interest of political parties which constitute the state government/governing authority. Has the state de facto pulled out of the media sphere? Do the citizens fully recognize the importance of public broadcasting services and understand how they are funded?

There is no doubt that the Broadcasting Agency has brought about some order in the field of electronic media and contributed to raising awareness about the need to provide specific regulations in this important area of social life, which does not only reflect the immediate reality but also takes part in creating the future. Consequently, the operation of this Agency within the national legal system is necessary and valuable but it is also important to ensure its independence, particularly given the fact that it accrues considerable authorities. Yet, ensuring its independent status, and particularly its independent control, is not so easy and straightforward because the Agency is subject to an indirect state influence. There is a number of disputable legal provisions contained in the amendments of the Broadcasting Act, particularly those envisaging that the Agency financial plan must be subject to a prior Government approval and those envisaging the allocation of certain funds from the budget of the Republic of Serbia (as subsidy) in case the Agency does not receive any income on the grounds of the broadcaster's obligation to pay the broadcasting fee. All these amendments point to the direct influence of the state in undermining the autonomy of this "independent" institution. Another problematic issue is certainly the attitude of this "independent" body on the issues concerning the media concentration and transparency of the media ownership.

Key words: *broadcasting, Republic Broadcasting Agency, electronic media, media concentration, transparency of media ownership*